

Asia: OM029:00/2019, VN/7313/2019

## **Lausuntopyyntö terrorismin rahoittamista koskevien säännösten muuttamista koskevasta hallituksen esityksen luonnoksesta**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

LAUSUNTO TERRORISMIN RAHOITTAMISTA KOSKEVIEN SÄÄNNÖSTEN MUUTTAMISTA KOSKEVAN HALLITUKSEN ESITYKSEN LUONNOKSESTA

Aluksi

Luonnos hallituksen esitykseksi terrorismin rahoittamista koskevien säännösten muuttamiseksi (jäljempänä "HE-luonnos") on kauttaaltaan laadukkaasti laadittu. HE-luonnoksessa käydään seikkaperäisesti läpi asian taustalla olevat ja lainsäädännön täydennyshankkeen käynnistäneet FATF:n maaraportin 2019 CTED:n Suomea koskevassa arvioinnissa tehdyt havainnot.

HE-luonnoksessa on käyty perusteellisesti läpi terrorismirikoslainsäädäntöön vuosien mittaan tehtyjä muutoksia. Perustuslakivaliokunta ja lakivaliokunta ovat kiinnittäneet aikaisempien lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä huomiota tarpeeseen suorittaa terrorismirikossäännösten ja niiden rangaistusasteikkojen kokonaisvaltainen tarkastelu (ks. HE-luonnos s. 26 ja siellä mainitut lähteet). Nämä valiokuntien esittämät huomiot ovat edelleen ajankohtaisia.

Yhtenä selkeänä esimerkkinä kokonaisvaltaisen tarkastelun tarpeesta on rikoslain 34a luvun 2 §:n valmistelurikoksen rangaistusasteikon lievyys suhteessa rikoslain 21 luvun 6 a §:n ja 31 luvun 2 a §:n mukaisten valmistelurikosten rangaistusasteikkoihin ja myös saman 34a luvun rahoitusrikosten rangaistusasteikkoihin. Valmistelurikoksen rangaistusasteikon perusteeton lievyys on poikkeuksellisen selvä ja merkityksellinen. Asteikon lievyys estää terrorismiulottuvuuden selvittämisen aika ajoin paljastuvissa valmistelutyypillisissä rikoksissa, joissa tosiasiallisesti voi olla käsillä terroristinen tarkoitus. Tekijä ei tuolloin saa sitä rangaistusta, jota teon rangaistusarvo tosiasiallisesti vaatisi. Syyttäjäjyhdistys esittää, että valmistelurikoksen rangaistusasteikko korjataan nyt käsillä olevan lainvalmisteluhankkeen yhteydessä. Asteikon korjaus tulisi tehdä viivytyksettä.

FATF:n ja CTED:n arvioinneissa esiin nostetut terrorismilainsäädännön täydennystarpeet ovat HE-luonnoksessa lausutun mukaan Suomea vain poliittisesti velvoittavia. Yllä mainittujen

toimenpidesuosituksen lisäksi HE-luonnoksesta ei ilmene varsinaista syytä ennen terrorismirikosluvun kokonaistarkastelua tehtävälle paikkakorjaukselle. Mahdollisesti FATF:n suositusten laiminlyönnistä Suomelle tosiasiallisesti aiheutuva mainehaitta ja muut negatiiviset seuraukset ovat niin merkittävät, ettei terrorismirikosluvun rahoitustunnusmerkistöjen täydentämistä liene mahdollista lykätä odottamaan kokonaistarkastelua.

Tässä lausunnossa ei ole ryhdytty tarkastamaan lukuisten, HE-luonnoksessa ilmeisen tarkasti arvioitujen ja läpikäytyjen, teknisten pykälämuutosten ja -viittausten anatomiaa. Tarkoitus on sitä vastoin arvioida HE-luonnoksessa esitetyn uuden kolmilohkoisen terrorismin rahoittamista koskevan tunnusmerkistökokoelman selkeyttä, toimivuutta ja rangaistusarvoa suhteessa toisiinsa. HE-luonnoksessa tehty tarkastelurajaus huomioiden ei tässä lausunnossa käsitellä rahoitusrikostunnusmerkistöjen ohella muita rikoslain terrorismirikostunnusmerkistöjä.

Toinen osa lausuntoa on arvioida, yleisellä tasolla ja pitkälti oletettuun näppituntumaan perustuen, HE-luonnoksen lausumia terrorismin rahoittamiseen kytkeytyvien rikosasioiden vaatimasta työmäärästä ja toisaalta potentiaalisten rikosasioiden yleisyydestä.

Esitetty kolmilohkoinen terrorismin rahoittamisrikosten järjestelmä

Yleisesti

HE-luonnoksessa esitetty uusi kolmilohkoinen tunnusmerkistö vastanee kattavasti kaikkiin ajateltavissa oleviin rahoitustapauksiin. Pällekkäisyyksiä rahoitustunnusmerkistöjen kesken ei jäisi. Tunnusmerkistöt on kirjoitettu tarkkarajaiseen muotoon. Esitetystä muodostaan terrorismin rahoitustunnusmerkistöt vastaavat hyvin lainsäädännön täydennyshankkeelle asetettuun kattavuusvaatimukseen ja laillisuusperiaatteen toteutuminen on esityksessä tullut huomioiduksi.

Esitettyä kolmilohkoista rahoitustunnusmerkistöjen joukkoa on hyvä testata kuvitteellisella esimerkillä. Oletetaan, että viranomaisen tietoon on tullut, että erinäisten tilien kautta Suomesta virtaa henkilön X keräämiä rahavaroja kansainvälisesti tunnetun terroristiryhmän toimintaan myönteisesti suhtautuvalle ulkomailla olevalle henkilölle. Tällä henkilöllä on julistustensa perusteella halu tehdä tekoja terroristisessa tarkoituksessa. Edelleen on olemassa selvitystä siitä, että X tuntee sympatiaa kyseistä ryhmittymää kohtaan.

Näillä lähtötiedoilla asian selvittäminen terrorismirikoksen rahoittamisena on vaikea, jos ei toivoton tie. Vaikka rahoitetun tarkoitettun teon ajasta, paikasta tai muista yksityiskohdista ei tarvitse esittää selvitystä, niin jo sen osoittaminen, että raha on tarkoitettu esimerkiksi kouluttautumisrikoksen rahoittamiseen, on äärimmäisen haastavaa. Epätodennäköistä on, että X kuulustelussaan itse tästä kertoisi. Selkeä selvitys on hankittavissa siis siitä, että rahat ovat menneet henkilölle, joka omien julistustensakin perusteella pyrkii toimimaan tietyn ideologian hyväksi vakaviksi rikoksiksi luokiteltavin tavoin terroristisessa tarkoituksessa.

Ihannetapauksessa kansainvälisen yhteistyön kautta rahavarojen päätyminen terroristiryhmän käyttöön saataisiin selvitettyä, kuten myös se, että tämä on ollut X:n nimenomainen tarkoituskin. Tutkinnan arkirealiteetit tulevat tässä kuitenkin helposti vastaan. Lopulta riittävä selvitys on olemassa vain siitä, että tarkoittaen rahoittaa ihailemansa ideologian terroristisessa tarkoituksessa toimivia tahoja on X siirtänyt rahavaroja esitetystä RL 34a:5a §:ssä ”määritetyille” terroristille.

HE-luonnoksessa on esitetty käsitys siitä, että tosiasiasa kaikkien näiden kolmen rahoitustunnusmerkistön rangaistusarvo on sama. Tämä käsitys on aivan oikea. Terroristin rahoittaminen voi konkreettisessa tapauksessa vaatia jopa ankaramman rangaistuksen kuin terrorismirikoksen rahoittaminen. Yleisesti ottaen esitetty uudistus on lupauksia herättävä ja kannatettava. Ja samalla tulee kirkkaasti täytetyksi FATF:n esittämät toimenpidesuosituksset.

#### Yksittäisiä huomioita

##### Rahoittamistunnusmerkistöjen tarkoitetut soveltamisalat

Terrorismiluvun systematiikan kannalta RL 34a:5 §:n rikosnimikkeen muutosta terrorismin rahoittamisesta terrorismirikoksen rahoittamiseksi voi pitää onnistuneena. Oma kysymyksensä voi kuitenkin olla se, minkä verran kyseiselle lainkohdalle jää itsenäistä soveltamisalaa. Terrorismirikoksen rahoittamisen suhde muihin 34a luvun terrorismirikosten tunnusmerkistöihin ansaitsee laajan kokonaistarkastelun. Kovin helposti terrorismirikoksen rahoittaja voi tosiasiasa olla tekijäkumppani tai muu osallinen varsinaiseen kohderikokseen. Tämä kysymys jättäne myöhemmän rikoslain 34a-luvun kokonaistarkasteluhankkeen selvitettäväksi.

HE-luonnoksessa ei kirjoiteta auki valmistelijan käsitystä siitä, mitä FATF ja CTED tarkoittavat sillä, että rahoittamisrikoksen tulee olla rangaistava myös tapauksissa, joissa yhteys tiettyyn terroritekoon puuttuu. Nykyisessä muodossaan erityisesti 34a:5 terrorismin rahoittaminen kiertyy pykälän sanamuodon ja 6 §:n määritelmäsäännöksen sanamuodon pohjalta lopulta siihen, että rangaistavuuden edellytyksenä on selvitys konkreettisen rikoksen kohtuullisen pitkälle edenneestä suunnittelusta. 34a:5a §:n terroristiryhmän rahoittamisen edellytyksenä ei nykymuodossaan ole tai ainakaan pitäisi olla vaatimusta rahoituksen yhteydestä tiettyyn terroritekoon.

RL 34a:6 §:ssä oleva määritelmäsäännös kuitenkin edellyttää terroristiryhmältä jäsentynyttä rakenteellisuutta, joka sopii paremmin esimerkiksi yksittäisen terroristisolun rahoittamiseen. Sitä vastoin nykyisten valtaviin ”yleisjärjestöjen” rahoittamisen kohdalla törmätään helposti näyttöongelmiin. Näihin näyttöongelmiin voi, vaikkei lainsäätäjällä näin liene tarkoittanut, kietoutua vaatimus ryhmän konkreettisesti tekemien tekojen yksilöinnistä. HE-luonnoksessa esitetty uudistus siis tämän näyttöongelmien mahdollisesti aiheuttaman aukon paikkaisi, kun myös yksittäisen terroristin rahoittaminen säädettäisiin rangaistavaksi.

##### Terroristin rahoittamistunnusmerkistön sanamuoto

Esitettävään uuteen RL 34a:51 §:ään terroristin rahoittamisesta on muusta luvun systematiikasta poiketen sisällytetty terroristin määritelmäsäännös tai ainakin määrittelylle suuntaa ohjaavia ilmaisuja. Syy määritelmäsäännöksen sisällyttämiseksi pykälään jää jossain määrin avoimeksi. Kuitenkin toisaalla HE-luonnoksessa todetaan syyttäjällä olevan näyttötaakka siitä, että rahoitettava toimii lainkohdassa määrittelyllä tavalla. Koko terrorismiluvun systematiikka huomioiden lopullisessa hallituksen esityksessä olisi hyvä perustella tarkemmin tarvetta lainkohdan sanamuodossa viitata rahoitettavan henkilön lausumiin ja tämän esittämiin uhkauksiin.

Yhdenmukaistava muutos terroristiryhmän rahoittamista koskevaan pykälään

HE-luonnoksessa esitetään tarkistettavaksi terroristiryhmän rahoittamista koskevan tulevan 5b §:n sanamuotoa. Uudistetussa muodossaan sanamuoto vastaa aikaisempaa paremmin terrorismirikosluvun systematiikkaa. HE-luonnoksessa kuvatuin tavoin tiedossa ei ole erityistä syytä sille miksi terroristiryhmän rahoittamisessa vaadittu tahallisuus tulisi esittää muista säännöksistä poikkeavassa muodossa. Yksi syy tähän voi olla se, että lainkohtaa säädettäessä haluttiin alleviivata sitä, että varojen siirtäminen yleisesti tunnetulle terroristiorganisaatiolle on säädetty rangaistavaksi riippumatta rahoituksen kytkeytymisestä tiettyyn terrorismirikokseen.

Käsitys odotettavissa olevasta rangaistustasosta

Kuten HE-luonnoksessa on tuotu esille, ei Suomessa ole oikeuskäytäntöä siitä, millaiseksi terrorismin rahoittamisen rangaistuskäytäntö asettuu. Tähän nähden HE-luonnoksen sivulla 33 lausuttu käsitys siitä, että tuomittavat rangaistukset olisivat ehdollisia, on enneaikainen. Lisäksi kun huomioidaan terrorismirikosten rangaistustaso ulkomailla, nyt HE-luonnokseen kirjattu lausuma ei välttämättä olisi todennäköisin ennustus. Mainittu lausuma on annettu toki osiossa, jossa käsitellään esitetyn lakiuudistuksen kustannusvaikutuksia, mutta pahimmillaan kuvattu lausuma lopulliseen hallituksen esitykseen jäädessään tulkitaankin lainsäätäjän ohjaavana käsityksenä odotetusta rangaistustasosta. Lausuma tulisi korvata ilmaisulla, josta ilmenee, että tulevan rangaistuskäytännön tasoa ei ole mahdollista tässä vaiheessa ennustaa. Juuri rahoitusrikokset ovat niitä terrorismirikoksia, joita ainakin potentiaalisesti lienee eniten.

Terrorismin rahoittamisrikosten oletettu ja tiedostamaton todellisuus

HE-luonnoksessa on huomioitu, että nykyisen lain mukaisia terrorismin rahoittamista ja terroristiryhmän rahoittamista koskevien asioiden määrä on ollut erittäin vähäinen (ks. HE-luonnos s. 10). Pitää paikkansa, ettei ketään ole kyseisistä rahoitusrikoksista lainvoimaisesti tuomittu. Tilastokeskuksen seuranta ei nykyisellään ulotu syyttäjälaitoksen käsittelemiin asioihin. Tästä syystä mahdolliset tapaukset, joissa esiselvittelyssä olleen rikoksen tekopaikka on Suomen ulkopuolella ja joissa syyttäjä on tehnyt päätöksen, aloitetaanko esitutkintaa vai ei, jäävät tilastojen ulkopuolelle.

Suomen rikosprosessissa tutkinnanjohto on järjestetty kansainvälisesti vertaillen poikkeuksellisin tavoin. Tämä aiheuttaa erityisesti ulkomailla tapahtuneiden rikosten osalta sen, että päätöksentekoketju, silloinkin kun prosessi etenee kuten sen on tarkoitettu etenevän, on monipolvinen. Kun epäiltyä tai esiselvityksessä olevana rikoksena on rikoslain terrorismirikosluvun mukainen tapahtuma, lienee syyttäjän rooli tarkoitettu merkittäväksi jo käsittelyn ensivaiheessa paitsi ulkomailla, niin myös kotimaassa tapahtuneiden rikosten osalta.

Käsiteltävien asioiden luonteesta johtuen vain suojelupoliisi, keskusrikospoliisi ja valtakunnansyyttäjän toimisto voivat antaa tietoa siitä, kuinka päätöksentekoprosessi käytännössä toimii ja kuinka paljon on olemassa eri viranomaisia työllistävää tilastoilta piilossa olevaa rikollisuutta, joka syytä tai toisesta ei tilastoissa näy. Epäiltyjä terrorismin rahoittamiseen liittyviä tapauksia voi ajatella nousevan esille erinäisten rikostiedustelu ja -tutkintatoimenpiteiden yhteydessä.

Helsingin Sanomat uutisoi taannoin otsikossaan: ”Terrorismitutkinta kiristää viranomaisten välejä” (HS 27.12.2019). Uutisen perusteella viranomaisten harkittavana on ollut potentiaalisia tapauksia, joissa harkintaa eri ”kynnystasoilla” on jouduttu tekemään.

HE-luonnoksen lausuma yksittäisen terrorismirikosten vaatimista huomattavista resursseista on oikea (HE-luonnos s. 31). Yksittäinen muihin rikosasioihin nähden priorisoitava terrorismitutkinta vaatii ensin tutkintavaiheessa, syyteharkintavaiheessa ja vielä tuomioistuimessa merkittävän määrän resursseja. Uusien tunnusmerkistöjen soveltamisen voi ennustaa tulevaisuudessa johtavan rahoittamistutkintojen määrän kasvuun. Syyttäjän työpanos kohdentuu väistämättä kaikkiin prosessiin vaiheisiin.

HE-luonnoksessa on mukana lausuma, jossa todetaan tärkeäksi seurata viranomaisvoimavarojen riittävyttä ja tarpeen vaatiessa ryhtyä toimeen resurssien riittävyyden turvaamiseksi. Ajatus on kannatettava, mutta samalla riittämätön. Esitutinnan käynnistäminen ja sitä edeltävän esiselvityksen analysointi, kuten syyttäjän asiassa tekemät päätökset, ovat riippumattomia suhteessa käytössä olleisiin resursseihin. Tai näin ainakin pitäisi olla.

Ei ole mitään aihetta epäillä, että kukaan viranomaisista tietoisesti antaisi käytössä olevien resurssien vaikuttaa päätöksiin, joihin resurssikysymyksellä ei saa olla vaikutusta. Alitajuisesti resurssivaje voi pahimmillaan vaikuttaa ratkaisutoimintaan. Jos leikkimökin rakentajalla on käytössään urakkaan vain kourallinen nauvoja, jotka vieläpä tarvitaan asuinrakennuksen vuotavan katon paikkaamiseen, voi tämä alitajuisesti vaikuttaa huolellisesti asian- ja lainmukaisesti työnsä hoitavan virkamiehen ajatuksiin siten, että virheellisesti leikkimökkiprojektin käynnistämiseksi ei havaita olevan riittäviä perusteita.

Edellä lausuttuun peilaten HE-luonnoksen lausuma potentiaalisten rahoitustapausten nykyisestä lukumäärästä ja esitetyn lainmuutoksen myötä tapahtuvasta lukumäärän ennakoitavasta kasvusta olisi syytä selvittää HE-luonnoksessa esitettyä laajemmasta katsantokannasta.

Hannu Koistinen

Jukka Haavisto

SSY:n jäsen, erikoissyyttäjä

SSY:n hallituksen puheenjohtaja, erikoissyyttäjä

Haavisto Jukka

Suomen syyttäjäyhdistys ry - Erikoissyyttäjä Hannu koistinen